

Santo André, 4 de setembro de 2026.

De: Consultora Legislativa - 01

Para: Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Referencia:

Processo: nº 5543/2026

Proposição: Projeto de Lei Ordinária nº 193/2026

Autoria: Ver. Osvaldinho

Ementa: PROJETO DE LEI CM Nº 193/2026, que institui o selo de identificação voluntária "AUTISTA A BORDO" no âmbito do Município de Santo André e dá outras providências.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Emissão de Parecer Prévio

Ação Realizada: Emitido Parecer Prévio

Descrição:

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Submete-se à análise jurídica o Projeto de Lei CM nº 193/2026, de autoria parlamentar, que pretende instituir, em caráter autorizativo, no Município de Santo André, o selo de identificação voluntária denominado "AUTISTA A BORDO", destinado aos veículos que transportem pessoas com Transtorno do Espectro Autista – TEA, com finalidade educativa e de conscientização.

Conforme consulta ao sistema legislativo da Câmara Municipal, a propositura foi apresentada em 10 de agosto de 2026, Processo nº 5543/2026, encontrando-se em tramitação.

A matéria merece análise sob os aspectos da competência municipal, iniciativa legislativa, separação dos Poderes, legislação protetiva das pessoas com TEA e, especialmente, diante da existência de proposição anterior de conteúdo substancialmente semelhante nesta própria Casa Legislativa.

A Constituição Federal assegura competência aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3400390039003100330034003A005400, Documento assinado digitalmente conforme
MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

do art. 30, incisos I e II.

A matéria também encontra respaldo nos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e da proteção das pessoas com deficiência.

No plano federal, destaca-se a Lei Federal nº 12.764/2012 – Lei Berenice Piana, que instituiu a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista e estabeleceu que a pessoa com TEA é considerada pessoa com deficiência para todos os efeitos legais.

Sob o aspecto material, portanto, não se identifica impedimento para que o Município desenvolva ações de conscientização, inclusão e proteção das pessoas com TEA.

O ponto juridicamente mais sensível da propositura não reside no seu objetivo, que é legítimo e socialmente relevante, mas na iniciativa parlamentar e nos possíveis reflexos sobre a Administração Municipal.

A pesquisa legislativa revela circunstância de especial relevância.

Tramitou nesta Câmara Municipal o Projeto de Lei CM nº 254/2025, de autoria do Vereador Denis Gambá, que tinha por objeto justamente autorizar o Poder Executivo a instituir o selo “TEA a Bordo” no Município de Santo André.

A semelhança entre as proposições é evidente, pois ambas pretendem criar identificação destinada a veículos que transportem pessoas com Transtorno do Espectro Autista.

Naquela oportunidade, foi emitido o Parecer Jurídico nº 338/2025, que concluiu pela existência de vício de iniciativa, ofensa à separação dos Poderes e afronta aos incisos III e VI do art. 42 da Lei Orgânica Municipal. O parecer registrou ainda que a imposição de atribuições e ações concretas à Administração configurava interferência em matéria sujeita à reserva de administração.

O parecer fez expressa referência ao Tema 917 do STF (ARE 878.911/RJ), segundo o qual não há usurpação da iniciativa privativa do Chefe do Executivo quando a lei, embora possa criar despesa, não trate da estrutura ou atribuições dos órgãos públicos nem do regime jurídico dos servidores. Naquele caso, contudo, entendeu-se que o PL ultrapassava tais limites justamente por interferir nas atribuições administrativas.

A própria Comissão de Justiça posteriormente concluiu pela ilegalidade e inconstitucionalidade do PL CM nº 254/2025, por afronta ao art. 42, III e VI, da Lei Orgânica



e ao princípio da separação dos Poderes.

Por fim, consta do sistema legislativo que o PL nº 254/2025 foi retirado pelo autor em 12 de maio de 2026 e arquivado, não havendo, portanto, lei municipal dele decorrente.

Esse precedente interno merece especial consideração na análise do presente projeto.

Embora os objetos sejam praticamente coincidentes, verifica-se que a redação do PL nº 193/2026 procura afastar diversos problemas apontados no projeto anterior.

Com efeito, o texto atual:

estabelece que a utilização do selo é facultativa;
admite que sua produção e distribuição sejam realizadas por pessoas físicas, empresas, entidades da sociedade civil, instituições de ensino, organizações sem fins lucrativos, estabelecimentos comerciais ou outros interessados;
não determina que o Município confeccione ou distribua obrigatoriamente o selo;
estabelece expressamente que o selo não confere benefício, prioridade, isenção ou privilégio de trânsito;
prevê regulamentação pelo Executivo apenas em caráter facultativo;
declara que a execução ocorrerá sem criação de cargos, funções, estruturas administrativas ou novas despesas obrigatórias.

Essas alterações são juridicamente relevantes.

O Tema 917 do STF não considera inconstitucional toda lei de iniciativa parlamentar que gere algum reflexo administrativo ou despesa. A reserva de iniciativa é atingida quando a norma interfere na estrutura administrativa, nas atribuições dos órgãos ou no regime jurídico dos servidores.

Assim, comparativamente ao PL nº 254/2025, o projeto atual apresenta esforço legislativo evidente para reduzir a ingerência sobre a Administração.

O art. 7º dispõe:

“O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei, exclusivamente quanto aos aspectos necessários à padronização visual do selo, caso entenda conveniente.”

A utilização da expressão “poderá”, associada à cláusula “caso entenda conveniente”, preserva, em princípio, a discricionariedade administrativa.



Não se estabelece prazo para regulamentação, não se impõe a criação de órgão ou estrutura administrativa e tampouco se determina a prática de ato administrativo específico.

Sob esse aspecto, o dispositivo atual apresenta menor risco de violação à separação dos Poderes do que a proposição anteriormente analisada pela Casa.

Apesar das cautelas adotadas, recomenda-se atenção à redação do art. 1º, que estabelece: “Fica instituída, em caráter autorizativo, no Município de Santo André...”

A expressão apresenta certa contradição técnico-legislativa: ou a lei institui determinada medida, ou simplesmente autoriza o Executivo a instituí-la.

As chamadas “leis autorizativas” de iniciativa parlamentar são objeto de reiteradas ressalvas jurisprudenciais quando a autorização recai sobre matéria que já pertence à esfera administrativa do Executivo.

O próprio histórico de pareceres da Câmara de Santo André registra entendimento no sentido de que autorização parlamentar não afasta eventual invasão da esfera administrativa, especialmente quando a lei autorizativa encobre verdadeiro comando dirigido ao Executivo.

Todavia, no presente caso, como a norma permite que o selo seja produzido e disponibilizado inclusive por particulares e entidades privadas, sem impor ao Município sua produção ou distribuição, o caráter normativo geral da proposta é mais acentuado. Por técnica legislativa e segurança jurídica, entretanto, seria recomendável suprimir a expressão “em caráter autorizativo”, mantendo simplesmente a instituição do selo como instrumento voluntário de conscientização social.

O art. 4º constitui elemento importante para afastar eventual vício de iniciativa. Ao permitir que o selo seja confeccionado, produzido, distribuído ou disponibilizado gratuitamente por pessoas físicas, empresas, entidades da sociedade civil, instituições de ensino e outros interessados, a norma deixa de atribuir ao Executivo Municipal a obrigação direta de implementação da medida. A execução da finalidade legislativa passa a poder ocorrer independentemente da criação de programa administrativo municipal. Isso diferencia significativamente o PL nº 193/2026 do antecedente PL nº 254/2025.

O projeto estabelece expressamente que sua execução ocorrerá: “sem criação de cargos, funções, estruturas administrativas ou novas despesas obrigatórias



para o Município.”

A previsão é compatível com a preocupação manifestada no Parecer Jurídico nº 338/2025, que havia apontado, em relação ao projeto anterior, criação de despesas sem correspondente previsão orçamentária.

No projeto atual, considerando a possibilidade de produção e distribuição privada do selo e a inexistência de determinação para que o Executivo crie estrutura específica, o óbice financeiro mostra-se substancialmente reduzido.

Santo André já possui legislação municipal voltada à proteção da pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

Destaca-se a Lei Municipal nº 10.292/2020, originada do PL CM nº 110/2019, que instituiu no Município a Política Municipal de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista.

Também foram localizadas outras proposições municipais envolvendo políticas destinadas às pessoas com TEA, inclusive projetos relativos a selo empresarial e políticas de inclusão. O PL nº 52/2024, por exemplo, pretendeu criar o “Selo Empresa Amiga das Pessoas com Transtorno do Espectro Autista e das Pessoas com TDAH”, tendo posteriormente sido objeto de veto.

Não se verificou, contudo, a existência de lei municipal atualmente vigente instituindo especificamente o selo veicular “AUTISTA A BORDO”.

Ao contrário, o precedente específico encontrado é o mencionado PL CM nº 254/2025, posteriormente arquivado.

Quanto ao quórum, há uma peculiaridade relevante.

No Parecer Jurídico nº 338/2025, relativo ao anterior PL “TEA a Bordo”, a Consultoria Legislativa indicou quórum de maioria absoluta, com fundamento no art. 36, §1º, “i”, da Lei Orgânica do Município.

Considerando a identidade temática entre as proposições e visando preservar a coerência dos entendimentos adotados pela própria Casa, recomenda-se a observância do quórum de maioria absoluta, salvo entendimento diverso da Comissão quanto ao enquadramento específico da nova redação.

Diante do exposto, esta Consultoria entende que o Projeto de Lei CM nº 193/2026 possui finalidade constitucionalmente legítima e encontra respaldo na proteção jurídica conferida às pessoas com Transtorno do Espectro Autista.



Registra-se, entretanto, a existência de precedente legislativo praticamente idêntico nesta Câmara Municipal, qual seja, o PL CM nº 254/2025, que recebeu o Parecer Jurídico nº 338/2025 e parecer da Comissão de Justiça pela inconstitucionalidade e ilegalidade, tendo sido posteriormente retirado pelo autor e arquivado.

A presente proposição, contudo, não reproduz integralmente os vícios daquele projeto, uma vez que tornou facultativa a utilização do selo, afastou sua produção obrigatória pelo Município, permitiu sua confecção e distribuição pela sociedade civil e pela iniciativa privada, tornou facultativa eventual regulamentação pelo Executivo e expressamente afastou a criação de estruturas e novas despesas obrigatórias.

Assim, há fundamento jurídico defensável para o regular prosseguimento da presente propositura, especialmente à luz do Tema 917 do STF, desde que interpretada como norma geral de conscientização e identificação voluntária, sem imposição de atribuições concretas aos órgãos da Administração Municipal.

Por cautela e aprimoramento da técnica legislativa, sugere-se emenda ao art. 1º para suprimir a expressão “em caráter autorizativo”, mantendo-se a instituição do selo como mecanismo voluntário de conscientização.

Quanto ao quórum, considerando o precedente específico desta Casa para matéria idêntica, recomenda-se a aplicação da maioria absoluta, nos termos do art. 36, §1º, “i”, da Lei Orgânica Municipal.

É o parecer, s.m.j.

Próxima Fase: Distribuição aos Assistentes Jurídicos

Ana Paula Guimarães Cristofi

Consultor Legislativo

